

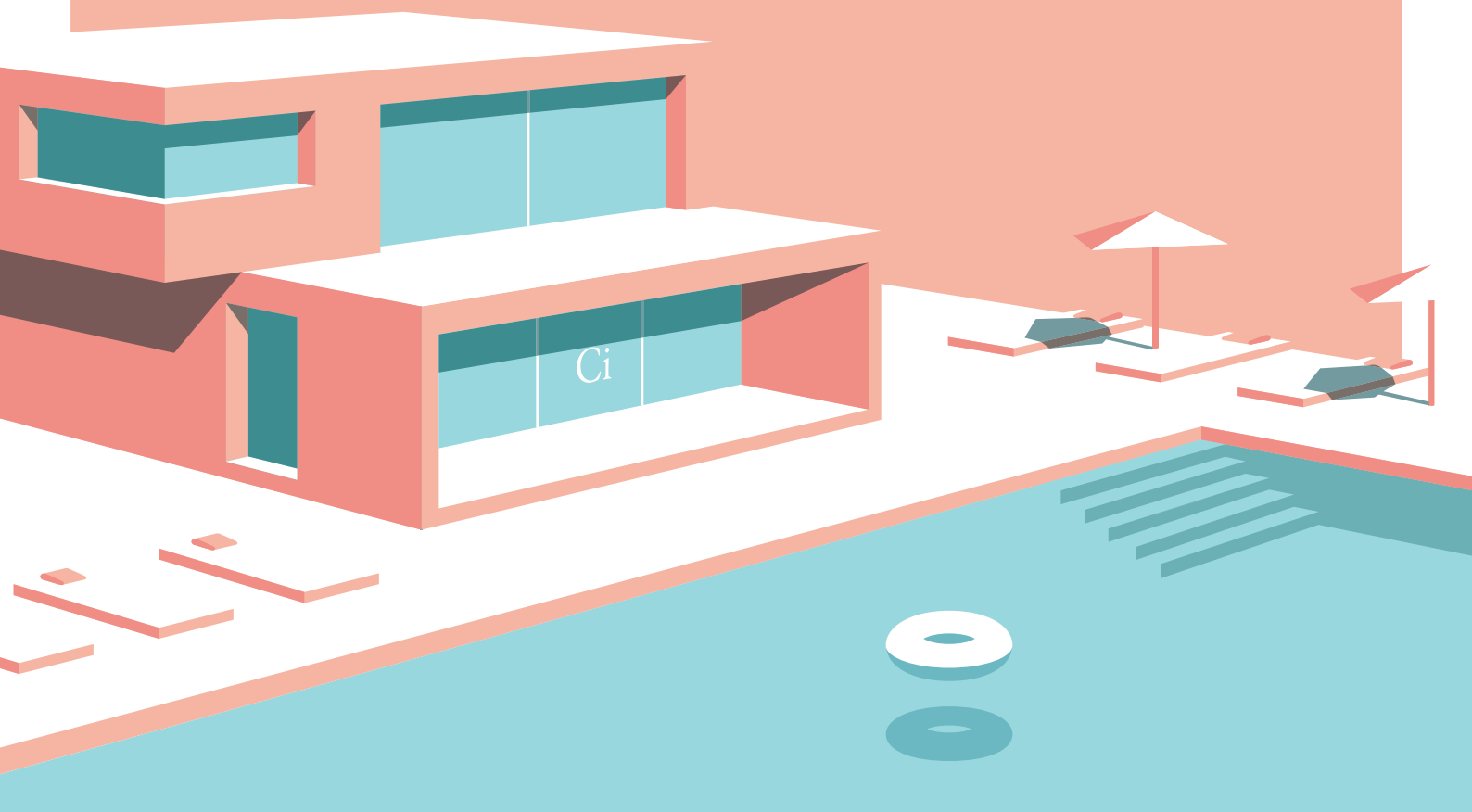
DOSSIER IMOBILIÁRIO TURÍSTICO

MENOS 1.750 ALOJAMENTOS LOCAIS ATIVOS EM LISBOA

Apesar da entrada na época alta, a oferta de AL caiu em Lisboa.
No Porto, sucedeu o mesmo, saindo do mercado 1,2 mil fogos.

**RESORTS COM
PREÇOS ESTÁVEIS**
mas expectativas prudentes
SIR - RESORTS

INCONSTITUCIONALIDADE
na preferência dos arrendatários
ABREU ADVOGADOS



CONSELHO
EDITORIAL**Almeida Guerra**

Economista

Ana Paula Delgado

PBS – Univ. Porto

Eduardo Abreu

ULI Portugal

Gilberto Jordan

Gestor

João Carvalho das Neves

ISEG – Univ. Lisboa

João Loureiro

FEP – Univ. Porto

Jorge Figueiredo

PwC

José Costa

FEP – Univ. Porto

José Covas

RICS Portugal

M. Mendes de Oliveira

FEP – Univ. Porto

Manuel Duarte Pinheiro

IST – Univ. Lisboa

Manuel Puerta da Costa

APAF

Miguel de Castro Neto

NOVA IMS

Paulo GomesEx-presidente do INE
Univ. Nova**Rui Peixoto Duarte**

Abreu Advogados

Vasco Peixoto de Freitas

FEUP – Univ. Porto

COLABORAÇÃO | INVESTIGADORES
PRÉMIO ANDRÉ JORDAN

António Carvalho (Politécnico de Milão)
Fernando Ferreira (ISCTE-BS)
Filipe Vasques (ISEL)
João Guilherme Appleton (CITUA-IST)
Ricardo Mateus (Univ. Minho)
Sandra Marques Pereira (ISCTE-IUL)
Sónia Alves (Univ. de Cambridge)

ÍNDICE

EDITORIAL

03 | Time to invest?

DINÂMICAS DE MERCADO

HOUSING MARKET SURVEY

06 | Expetativas de vendas apontam para estabilização do mercado

ÚLTIMOS RELEASES

07 | Compra e Venda de Habitação

08 | Reabilitação Urbana

DOSSIER

OPINIÃO

10 | Tempos difíceis...

IMOBILIÁRIO TURÍSTICO

11 | Lisboa: ocupação no alojamento local afunda para 8%

14 | Porto: atividade do alojamento local reduzida a um décimo

17 | Mais de 1,7 mil fogos saem do alojamento local em Lisboa

18 | Preços dos resorts estabilizam, mas expetativas estão em baixa

19 | Albufeira-Loulé com valor de oferta 60% acima do restante Algarve

20 | Britânicos mantêm-se os principais compradores

21 | Valorização abranda em todo o Algarve: Portimão é exceção

22 | Algarve: mais proprietários optam por descer os valores de oferta

23 | Preços no Algarve: Tavira supera Loulé durante a pandemia

24 | Promoção residencial: Algarve é a região que mais perde dinâmica

RESEARCH

25 | Investimento imobiliário ultrapassa os 1,6 mil milhões de euros

27 | O papel (oculto) da União Europeia nas políticas de habitação: o caso de Portugal numa perspetiva multi-escalar

DIREITO IMOBILIÁRIO

ANÁLISE JURÍDICA

30 | Da inconstitucionalidade do artigo 1091.º, n.º 8 do Código Civil – Preferência do arrendatário habitacional na transmissão de parte de prédio não sujeito ao regime da propriedade horizontal

33 | Legislação e Jurisprudência

Diretor Ricardo Guimaraes (rguimaraes@confidencialimobiliario.com) • **Paginação** PMD – Design (www.pmd.pt) • **Impressão** Uniarte Gráfica (Rua Pinheiro de Campanhã, 342, Porto) • **Comercial** José Almeida (jalmeida@confidencialimobiliario.com), Lucinda Santos (lsantos@confidencialimobiliario.com) • **Assinaturas** Marta Brandão (mbrandao@confidencialimobiliario.com) • Tel. 222 085 009 • Fax. 222 085 010 • gestao@confidencialimobiliario.com • **Proprietário** Imoestatística – Sistemas de Informação de Imobiliário, Lda • **NIPC** 507 830 369 • **Periodicidade** Mensal (10 números) • **Tiragem** 1000 Exemplares • **Redação** Rua Gonçalo Cristóvão, n.º. 185 – 6.º / 4049-012 Porto • **ERCS** 123886 • **ISSN** 0874-9485 • **N.º depósito legal** 49020/91 • **Preço** Assinatura anual: €290 • Edições avulsas: €40 (IVA incluído)

O PAPEL (OCULTO) DA UNIÃO EUROPEIA NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: O CASO DE PORTUGAL NUMA PERSPETIVA MULTI-ESCALAR¹

Marco Allegra, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa · mallegra@ics.ulisboa.pt

Alessandro Colombo, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE-IUL · colombourb@gmail.com

Simone Tulumello, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa · simone.tulumello@ics.ulisboa.pt

«O princípio europeu de subsidiariedade está a constituir um obstáculo à resolução do problema português dos bairros de lata» (DG/RES, 1996). Assim concluía, em 1996, um relatório encomendado pelo Parlamento Europeu à Direção-Geral de Investigação da Comissão Europeia. Encabeçava este documento a questão: «Habitação, uma questão europeia?» Na altura, o Parlamento Europeu achava que a União Europeia (UE) deveria definir uma política de habitação própria, ainda que em conflito com a Comissão e o Conselho, para os quais a habitação deveria manter-se como uma responsabilidade dos Estados-Membros. A opinião do Parlamento não prevaleceu e a habitação nunca foi reconhecida como uma competência formal da União Europeia.

Contudo, a conclusão do relatório apontava para a necessidade de se refletir sobre as implicações das políticas europeias num setor, a habitação, fortemente interligado com valências da competência direta da UE (como a política económica e os mercados financeiros) ou outros nos quais, não o sendo, a UE foi ainda assim bastante ativa (como o ordenamento do território). Pouco antes do início da crise financeira de 2007/2008, John Doling (2006) questionava se a UE, através da sua ação nesses outros domínios, teria influenciado as políticas de habitação dos Estados-Membros. Este autor apontava para a existência de uma política “furtiva” exercida pela UE através do setor financeiro: por exemplo, ao liberalizar os mercados dos empréstimos, a UE estaria a fomentar a habitação própria em detrimento do arrendamento.

Independentemente de se concordar ou não com as conclusões de Doling, seria de esperar que estas perguntas tivessem despertado o interesse de académicos, decisores políticos e atores presentes tanto no mercado, como nas políticas públicas de habitação. Porém, e de forma surpreendente, as relações entre a UE e o domínio da habitação foram largamente ignoradas, seja no debate internacional², seja em Portugal³. A falta de interesse pelo tema é ainda mais surpreendente no caso de Portugal, dado o papel que os Fundos Estruturais tiveram nas dinâmicas de transformação territorial (Mateus, 2013), as profundas consequências que a participação nas instituições europeias tiveram teve nas políticas territoriais, suas culturas e práticas (Ferrão, 2011) e, mais recentemente, os impactos diretos das reformas incluídas no Memorando de Entendimento do resgate financeiro de 2011 (Tulumello, Cotella e Othengrafen, 2020).

Existe, portanto, uma política de habitação por parte da UE? Ou, mais precisamente, até que ponto as políticas europeias noutros domínios constituem uma política de habitação implícita? E qual foi o impacto dessas políticas europeias nas políticas de habitação portuguesas? Responder a estas perguntas foi o objetivo de um estudo (Allegra et al., 2020) publicado na revista *European Planning Studies*, cujas conclusões resumiremos a seguir. Tentamos responder às nossas perguntas através de uma análise de longo prazo das políticas nacionais de habitação (de 1986 até ao presente) e das relações que se verificaram entre os vários níveis de gover-

no⁴. No estudo, traçamos essa história, em quatro grandes fases:

- primeiro, o impacto da adesão de Portugal à CEE que, por um lado, estimulou a política de subvenção da propriedade privada com as baixas taxas de juro permitidas pela integração financeira e, por outro, contribuiu, através da Política de Coesão, orientar o investimento em políticas urbanas em setores que não a habitação (ver DG/RES, 1996);
- segundo, a consolidação das políticas urbanas em final de anos 1990 e início de 2000, inspirada pelas discussões europeias sobre a regeneração urbana, mesmo que acompanhada por uma progressiva redução de investimentos na habitação. Esta redução, por sua vez, tem entre as suas causas a austeridade ligada com o monetarismo imperante na UE (ver Lapavitsas et al., 2010);
- terceiro, os anos da crise e da austeridade, onde podemos verificar um impacto direto das instituições da UE na promoção da residualização das políticas de habitação, principalmente através das condicionalidades que forçaram a liberalização do mercado de arrendamento e do planeamento urbano (Tulumello, Cotella e Othengrafen, 2020; ver EC, 2011: 5, 26–27, 87–88, 103, 106, 110);
- quarto, a emergência, nos últimos anos, de uma profunda crise da habitação, fortemente ligada às políticas de liberalização dos anos anteriores (Farha, 2017) e, ao mesmo tempo, também uma renovada atenção dada às políticas de habitação, visível quer nas instituições europeias (por exemplo, na Agenda Urbana ou no Pilar Europeu dos

Direitos Sociais), quer nas nacionais (por exemplo, a Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei de Bases de Habitação).

Esta análise histórica demonstrou como os desenvolvimentos nacionais foram consistentemente, embora muitas vezes de forma indireta, influenciados por tendências e processos supranacionais e, sobretudo, pela participação do país na UE.

Importa, antes de sumariar os principais canais de influência europeia, refletir sobre as características das interações de longo prazo nas mudanças de políticas e, especialmente, sobre a ausência de dinâmicas lineares de desenvolvimento. Na verdade, e pelo contrário, observamos a emergência de novas ideias em constante contradição com a persistência de antigas práticas. É exemplo disso o Programa Especial de Realojamento (PER), um programa de provisão direta de habitação social, lançado em 1993 por um governo de centro-direita que tinha como objetivo reduzir a intervenção pública, mas que se viu confrontado com a necessidade política de mobilizar uma resposta eficaz a um problema urgente (ver Tulumello et al., 2018). Mais recentemente, verificou-se uma coexistência paradoxal entre, por um lado, a emergência de políticas públicas consistentes com os debates europeus sobre o direito à habitação e, por outro, a aprovação de medidas que aprofundam a financeirização da habitação (como a criação das Sociedades Integradas de Gestão Imobiliárias, SIGIs) – uma tensão que nos parece poder vir a tornar-se estrutural no estado social português num futuro próximo.

Importa igualmente refletir sobre as relações de poder, bem como sobre o papel da alternância de governos, que só parcialmente determina mudanças de políticas – como é evidente no que se refere ao papel dos governos socialistas, antes e depois da crise, em continuidade com a financeirização da habitação dos anos da austeridade. Ao mesmo tempo, a nossa reconstituição demonstra a relevância e a complexidade das relações de governança como, por exemplo, a emergência de atores da sociedade civil em momentos cruciais – designadamente, a pressão no início dos anos noventa para que se abordasse a questão das “barracas”, que levou ao lançamento do PER, e ainda o impacto dos movimentos sociais nos últimos anos.

E chegamos assim ao papel do ator silencioso e objeto central da nossa análise, a UE, e dos seus principais quatro canais de influência:

- primeiro, a ambição por parte das classes dirigentes portuguesas de adequar o país a um modelo de “modernidade” europeia, que foi crucial, por exemplo, na decisão de lançar o PER para “acabar com as barracas”, consideradas incompatíveis com um Portugal plenamente europeu;
- segundo, e até ao início dos anos 2000, o papel da estabilidade financeira e das baixas taxas de juros garantidas com a adesão ao mercado único europeu, que fomentaram a política nacional centrada no estímulo à aquisição de casa própria em detrimento do apoio à construção de habitação pública;
- terceiro, o duro impacto das políticas de austeridade e a pressão direta das insti-

tuições da UE para a liberalização do mercado da habitação;

- e, quarto, a influência das ideias europeias sobre políticas urbanas – por exemplo, a crescente preocupação com a regeneração urbana a partir do final da década de noventa.

Podemos, portanto, concluir que existe uma política (*implícita*) de habitação da UE? A resposta parece-nos estar ainda em aberto, e depende da interpretação que seja feita sobre as várias ações diretas e indiretas que aqui analisámos. O caso português demonstra, sem dúvida, que existe uma profunda influência europeia nas políticas nacionais de habitação. Igualmente, é evidente que o papel da UE neste campo tem vindo a reforçar-se no tempo. Por outras palavras, a UE poderá não ter competências e responsabilidades institucionais no domínio da habitação, mas sempre foi um interveniente importante, que nenhum ator nacional poderá ignorar.

Isso leva-nos a refletir sobre uma outra pergunta: será que a UE *precisa* de uma política *explícita* de habitação? E será que Portugal precisa que a UE tenha uma política explícita de habitação? A resposta a estas perguntas depende da perceção que se tem da importância da integração europeia – por exemplo, face à evidência do papel da UE na redução da universalidade das políticas de habitação holandesas, Priemus (2006) argumenta que os Estados-Membros devem ter completa autonomia no domínio da habitação. De qualquer forma, há uma dimensão deste debate especialmente relevante para Portugal,

ou seja, o facto de muita da influência da UE resultar da ação de uma multiplicidade de instituições e programas: as regulações sobre competitividade e estabilidade financeira; financiamentos para outras áreas (por exemplo, energia, ambiente e coesão social); instrumentos financeiros (baseados, p.e., no Fundo Social Europeu) que não foram desenhados para promover políticas de habitação; ou em programas conjunturais, como o resgate financeiro. Muitas dessas influências foram promovidas sem levar em conta dimensões sociais ou territoriais da política de habitação; em alguns casos até em conflito entre instituições europeias, como a Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, com a sua ideologia monetarista, e a Direção-Geral da Política Urbana e Regional, com a sua atenção territorial. Este conflito é também evidente em Portugal, por exemplo, no que diz respeito ao facto de grande parte do investimento público na habitação ter passado, sob forma de bonificações de juros, pelo Ministério das Finanças.

Num contexto de reemergência da importância da política de habitação, será importante repor os recursos e a primazia da intervenção nas mãos daquelas instituições – a Direção-Geral da Política Urbana e Regional da UE, o Ministério com competências em matérias de ordenamento do território e as autarquias em Portugal – que conhecem as necessidades e a melhor forma de a elas responder. Recolocar a habitação plenamente no campo das políticas territoriais e do Estado Social é, na nossa opinião, sem dúvida, essencial.●

NOTAS

- ¹ Os autores agradecem Joana Catela pela revisão do texto.
- ² Além do artigo do Doling, destacamos, entre as exceções, o livro organizado por Kleinman, Matznetter e Stephens (1998) sobre integração e políticas de habitação, e o estudo do Priemus (2006) sobre o conflito entre a Comissão Europeia e a Holanda em relação à definição de Serviços de Interesse Económico Geral.
- ³ Talvez a única exceção seja o estudo coordenado por Mateus (2013) sobre «25 Anos de Portugal Europeu», que reflete sobre os impactos das transformações territoriais promovidas pelos Fundos Estruturais em muitos domínios, incluindo o da habitação.
- ⁴ No estudo, que resulta das atividades do projeto exPERTs (financiado pela FCT, bolsa PTDC/ATP-EUR/4309/2014; <https://expertsproject.org/>), adotamos uma abordagem histórica inspirada no conceito de genealogia desenvolvido por Michel Foucault (1994 [1976]), que privilegia a ênfase nas especificidades, descontinuidades e exterioridades dos processos históricos. As fontes primárias foram os documentos originais das políticas em análise e uma série de entrevistas com atores envolvidos nas políticas de habitação. Mais detalhes estão disponíveis no artigo original (Allegra et al., 2020).

BIBLIOGRAFIA

- Allegra, M., Tulumello, S., Colombo, A. e Ferrão, J. (2020) The (hidden) role of the EU on housing policy: the case of Portugal in multi-scalar perspective. *European Planning Studies*, online first. Doi: 10.1080/09654313.2020.1719474.
- DG/RES (Directorate General for Research) (1996) Housing policy in the EU Member States. Working Document. Social Affairs Series. W 14. www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm.
- Doling, J. (2006) A European housing policy? *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 335-349.
- EC (European Commission) (2011) The Economic Adjustment Programme for Portugal. Occasional Papers 79. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf.
- Fahra, L. (2017) Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context. Mission to Portugal. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/Documents/A_HRC_34_51_Add2_EN.docx.
- Ferrão, J. (2011) *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Foucault, M. (1994 [1976]) Two lectures. In C. Gordon (org.) *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Michel Foucault (pp. 78-108). Nova Iorque: Pantheon Books.
- Kleinman, M., Matznetter, W. e Stephens, M. (orgs.) (1998) *European Integration and Housing Policy*. Londres: Routledge.
- Lapavistas, C., Kaltenbrunner, A., Lindo, D., Michell, J., Paineira, J. P., Pires, E., Powell, J., Stenfors, A. e Teles, N. (2010) Eurozone crisis: Beggar thyself and thy neighbour. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(4), 321-373.
- Mateus, A. (coord.) (2013) *25 Anos de Portugal Europeu. A Economia, a Sociedade e os Fundos Estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Priemus, H. (2006) European policy and national housing systems. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21(3), 271-280.
- Tulumello, S., Cotella, G. e Othengrafen, F. (2020) Spatial planning in Southern Europe between economic crisis and austerity policies. *International Planning Studies* 25(1), 72-87.
- Tulumello, S., Ferreira, A.C., Colombo, A., Di Giovanni, C. e Allegra, M. (2018) Comparative planning and housing studies beyond taxonomy: A genealogy of the Special Programme for Rehousing (Portugal). *Transactions of AESOP*, 2(1), 32-46.